

Segundo Diálogo Nacional sobre crescimento verde inclusivo- Brasil

Rio de Janeiro, 21 de novembro de 2014

CINDES

1. Introdução

O Segundo Diálogo sobre Crescimento Verde Inclusivo foi organizado, no Brasil, pelo CINDES, no marco do projeto coordenado por *LATN - Latin American Trade Network*. Recorde-se que o Primeiro Diálogo ocorreu, também sob a coordenação do CINDES, no Rio de Janeiro, em 21 de junho de 2013. Naquela ocasião, o evento se estruturou a partir de dois painéis de apresentações e debates cujos temas gerais foram: (i) crescimento verde inclusivo: dilemas de política; e (ii) o crescimento verde e seus desafios e oportunidades para o Brasil.

O Segundo Diálogo teve como macro-temas propostos para discussão (i) a agenda de negociações internacionais a um ano da COP 21 de Paris; e (ii) agenda climática no Brasil: evolução recente e perspectivas. As recentes eleições presidenciais e legislativas no Brasil e o conseqüente início de um novo ciclo de governo, no plano doméstico, e as expectativas geradas, na esfera internacional, em torno das negociações para o estabelecimento de um marco normativo que suceda, em 2015, ao Protocolo de Kyoto, justificam as escolhas temáticas.

O Segundo Diálogo ocorreu no Rio de Janeiro, em 21 de novembro de 2014, com a participação de 15 pessoas, originárias de órgãos do governo federal (2 participantes), da academia (4), de *think tanks* ou ONGs (7), além de 2 participantes classificados como independentes / formadores de opinião (a lista de participantes encontra-se em Anexo).

Este relatório não pretende ser uma descrição exaustiva dos pontos levantados durante o Diálogo, mas uma síntese estruturada de temas discutidos, de inteira responsabilidade do CINDES, identificando-se os pontos fortes dos debates, bem como questões que foram tratadas apenas marginalmente, merecendo aprofundamento nas próximas edições do Diálogo Nacional.

2. O marco de referência do projeto no Brasil

O propósito explícito do Projeto e dos Diálogos nacionais é aprofundar a discussão sobre complementaridades e tensões entre as dimensões econômica, social e ambiental/climática do desenvolvimento.

Embora postulando que a proteção ambiental e a mitigação de mudanças climáticas podem ser importantes vetores de crescimento, criação de empregos e inclusão social, admite-se, na formulação essencial do Projeto, não ser possível afirmar *a priori* a existência de convergência entre os objetivos de sustentabilidade climática e ambiental, de um lado, e de crescimento econômico e inclusão social, de outro.

A partir da ideia de explorar complementaridades e tensões entre as dimensões econômica, social e ambiental-climática do desenvolvimento, algumas tendências nacionais parecem ser especialmente relevantes para o debate no Brasil. Estas se relacionam:

- à forte prioridade conferida pelas políticas públicas ao crescimento econômico e à inclusão social, ainda quando tais prioridades – especialmente as de cunho econômico – comprometiam objetivos ambientais e climáticos. O exemplo dos incentivos concedidos ao setor automobilístico, através de diversos instrumentos – entre os quais o controle de preços dos combustíveis fósseis – é emblemático no que se refere à forma de tratamento dado ao *trade off* crescimento econômico *versus* mitigação de mudanças climáticas. Outro exemplo pode ser encontrado na gestão do setor energético, em que medidas governamentais levaram a um quadro em que aumenta a participação de termelétricas movidas a carvão na matriz;
- o peso que adquiriram, na agenda da sociedade civil, os temas relacionados à “questão metropolitana e urbana” e à qualidade dos serviços de consumo coletivo associados a esta questão: mobilidade urbana, habitação, saneamento, etc. Algumas opções de política adotadas pelo governo federal tornaram ainda mais intensa a percepção dos problemas urbanos (prioridade ao transporte individual, etc.).
- a percepção crescente do “risco climático” e de seus efeitos, através sobretudo (em 2014) do largo período de estiagem no Sudeste e de seus impactos sobre o fornecimento de água e energia elétrica na região mais desenvolvida e populosa do país. Esta percepção reforça a sensação de “crise do sistema urbano e metropolitano”.
- à reavaliação parcial do posicionamento “confortável” do Brasil em relação à agenda climática e às metas de mitigação, em função:
 - da constatação de que as emissões brasileiras voltaram a crescer (+7,8%) em 2013, revertendo tendência de queda iniciada em 2005. O aumento do desmatamento, o já citado aumento da participação de combustíveis fósseis (termelétricas) na matriz energética e o

aumento no consumo da gasolina e diesel foram os responsáveis pelos resultados de 2013¹; e

- do desenvolvimento dos recursos petrolíferos do pré-sal, que fortalecem econômica e politicamente o polo “marrom” do setor de energia e da economia como um todo e que fazem do petróleo um importante ativo do governo para suas políticas econômicas e sociais.

São altas as probabilidades de que estas características e tendências mantenham-se presentes nos próximos anos, gerando ao mesmo tempo incentivos e desincentivos para a priorização da agenda ambiental e climática nas esferas de governo e na sociedade civil.

3. Temas debatidos no Segundo Diálogo

3.1. A agenda de negociações climáticas internacionais

Do ponto de vista dos objetivos do projeto, talvez a observação mais importante feita por vários participantes do Diálogo, na discussão sobre o cenário internacional e as negociações climáticas, seja a que aponta para a crescente internalização do tema climático na agenda dos atores econômicos. Para alguns participantes no Diálogo, os custos econômicos da inação em relação à agenda climática estariam ficando claros, levando à integração desta agenda ao *mainstream* da agenda econômica de governos e empresas.

Numa visão otimista, estar-se-ia diante de um *game-changer* ou de um ponto de ruptura em que, consolidada a percepção dos custos da inação e dado o sinal da inevitabilidade de políticas voltadas para a descarbonização, as grandes corporações buscariam se antecipar às restrições, adaptando-se econômica e tecnologicamente. Nesta ótica, as condições estariam dadas para que o setor privado aposte na descarbonização: oportunidades e potencial de negócios estão ficando claros e há evoluções tecnológicas significativas (embora ainda com pouco impacto econômico), inclusive nos setores de energia eólica e solar

Uma visão menos otimista chama a atenção para a heterogeneidade do setor privado em relação às posturas frente à percepção do risco climático e ressalta uma série de obstáculos para o avanço da descarbonização da economia. Entre eles, a volatilidade do preço da energia – que tornaria “obscuro” o custo de oportunidade do desenvolvimento de fontes renováveis – e as resistências geradas pela percepção de que o corolário da descarbonização é uma forte desvalorização

¹ No Relatório do Primeiro Diálogo Brasil se fazia referência às perspectivas, referendadas por estudos técnicos de que as emissões voltariam a crescer depois de 2020, se não fossem adotadas medidas adicionais de mitigação. A informação recente de que as emissões voltaram a crescer já em 2013 aumenta o grau de preocupação com o tema.

dos ativos públicos e privados desenvolvidos dentro da lógica de uma economia intensiva em carbono.

Seja como for, a constatação de que se intensifica um processo de tipo *bottom up*, envolvendo grandes corporações multinacionais é importante, sobretudo na hipótese de que tal processo produzirá impactos sobre a dinâmica das negociações.

Admitindo-se esta hipótese, a questão mais relevante talvez seja: que efeitos este processo *bottom up* (ligado à consolidação de um sinal econômico para a descarbonização) terá sobre as negociações e, em especial, sobre a preparação da COP 21, em Paris (2016)?

São notórias as enormes dificuldades que as negociações climáticas enfrentam há alguns anos. Para muitos, trata-se de um reflexo de uma crise mais ampla, de governança da globalização, que afeta a institucionalidade multilateral não apenas na dimensão climática, mas também de comércio, entre outras.

Já há algum tempo, com as dificuldades para avançar na esfera da negociação internacional, o eixo principal de desenvolvimento dos esforços para enfrentar a mudança climática e descarbonizar a economia deslocaram-se para a dimensão doméstica das políticas.

Até muito recentemente, no entanto, o sinal emitido pelas políticas domésticas dos principais *players* globais na área climática dava pouca margem a otimismo. A crise econômica levou muitos países a centrarem recursos e esforços em uma agenda econômica de curto prazo, que não abria espaço para temas cuja relevância cresce com o horizonte temporal considerado. De maneira geral, em muitos países, o equilíbrio de poder entre interesses e visões reformistas e conservadores na área climática pouco se alterou e, quando o fez, levou a balança para o lado dos conservadores. Não por acaso Canadá e Japão se retiraram da Convenção de Kyoto e vários países (Brasil, inclusive, mas não apenas) registram retrocessos em posições negociadoras e agendas domésticas na área climática.

Nos últimos meses, sinais positivos emergiram, a partir da decisão de União Europeia de reduzir emissões em 40% (*baseline* de 1990) até 2030. O acordo bilateral entre EUA e China, criticado por muitos como insuficiente, é outro sinal importante de que o tema climático volta a ganhar alguma prioridade na agenda de países centrais para o enfrentamento do problema do aquecimento global.

Neste quadro, apesar das evoluções positivas recentes, os participantes do Diálogo pareciam não ter grandes expectativas em relação aos resultados da COP 21, em Paris. A expectativa de um acordo limitado para atender conveniências e restrições dos diferentes países parece a mais realista, inscrevendo o acordo de Paris na continuidade de um ciclo que sinaliza globalmente para uma opção política,

majoritariamente compartilhada por países desenvolvidos e em desenvolvimento, de descarbonização muito lenta.

No cenário discutido no Diálogo, são baixíssimas as probabilidades de que se avance na direção de um instrumento internacional balizado pelo “orçamento de carbono”, ou seja, pela “disponibilidade” de emissões até 2100 para que se limite a 2º C o aquecimento global.

Estas limitações e dificuldades para avançar nas negociações internacionais no ritmo necessário para adequar-se ao “orçamento de carbono” aumentariam ainda mais a relevância das políticas domésticas, das negociações bilaterais e não multilaterais e das iniciativas privadas para o enfrentamento do desafio climático.

3.2. A agenda climática no Brasil: evolução recente e perspectivas.

O pano de fundo do debate sobre a agenda climática do Brasil foi dado pela apresentação dos dados do Sistema de Estimativas de Emissões de GEEs (SEEG) para 2013, apresentado pelo representante do Observatório do Clima. O Sistema estimou, para 2013, crescimento de 7,8% nas emissões brutas do país em relação a 2012, depois de um período de estabilidade que durou três anos.

Além de registrar aumento do desmatamento, os dados do Sistema captaram o incremento das emissões do setor de energia, dando continuidade à tendência observada desde 2009. Na matriz energética chama a atenção o crescimento do consumo de combustíveis fósseis e, em particular, do carvão, que ainda tem pequena participação no total.

Classificadas por setor econômico, as emissões de GEEs no Brasil ainda se concentram fortemente na agropecuária (63,4%, em 2013) – embora com tendência de queda –, registrando-se crescimento, entre 2010 e 2013, da participação do setor de transporte (de 11,2% para 13,2%) e da produção de combustíveis e energia elétrica pública (de 4,5% para 6,1%).

Há uma clara percepção de que a política climática do Brasil focou quase que exclusivamente na redução do desmatamento, teve êxito significativo nesta área e pouco avanço em áreas como a política energética e industrial. Ao contrário, nestas duas áreas de política o que se observou foram retrocessos que, especialmente no setor energético e de transporte, levaram ao crescimento da utilização de combustíveis fósseis e ao aumento significativo da participação do parque térmico (de 7% para 19%, entre 2001 e 2011) no total do parque gerador de energia. A perspectiva de exploração das jazidas de petróleo do pré-sal reforça o cenário de uma economia em que a matriz energética vai perdendo aos poucos sua principal característica distintiva – e muito positiva, do ponto de vista climático: o elevado percentual de fontes renováveis, fruto da opção pela hidroeletricidade.

No que se refere à Amazônia, o foco quase exclusivo da política climática no tema do desmatamento não abriu espaço para uma discussão mais consistente acerca das alternativas econômicas para a região. Como observou um dos participantes, da década de 70 até hoje, a participação relativa da região denominada Amazônia Legal no PIB brasileiro tem-se mantido entre 6% e 8%, assentada em três atividades: as empresas industriais da Zona Franca de Manaus, a mineração e a soja. Frente a estes três tipos de atividades, a capacidade de diversificação da economia da Amazônia neste longo período foi praticamente nula.

O sistema de comando e controle funcionou bem na repressão ao desmatamento, mas pouco se avançou em iniciativas positivas: fomento a atividades “verdes” (que supõe a regularização fundiária), desenvolvimento de atividades associadas à exploração da biodiversidade (hoje quase criminalizadas, segundo um dos participantes), etc.

Nesta área, as discussões retomaram temas que foram tratados no Primeiro Diálogo Nacional (junho de 2013), especialmente aqueles que se denominou, no relatório referente a Primeiro Diálogo, a “agenda pós-desmatamento” da Amazônia, que emerge na interseção – referida a um território específico– das agendas agrícola, energética e infraestrutural.

Nesse sentido, um dos participantes apresentou documento elaborado por várias ONGs com atuação na Amazônia e que foi entregue aos candidatos à eleição presidencial de outubro de 2014. O documento – “Amazônia e as Eleições 2014: oportunidades e desafios para o desenvolvimento sustentável” – define detalhadamente uma agenda ampla de desenvolvimento sustentável para a região, incluindo propostas nas áreas de política energética, infraestrutura, economia de serviços, unidades de conservação, agronegócio, agricultura familiar, economia florestal e serviços ambientais. Este documento atesta a maturidade da reflexão de entidades da sociedade civil sobre a questão da Amazônia, sobretudo ao formular propostas de cunho socioambiental que se mostrem compatíveis com objetivos econômicos.

4. Conclusões

O Segundo Diálogo Nacional sobre Crescimento Verde Inclusivo atingiu plenamente seus objetivos, ao tematizar as dimensões internacional e doméstica da agenda climática, em um momento difícil. As negociações climáticas encontram dificuldades para avançar e inicia-se no Brasil o segundo mandato de um governo que promoveu autênticos retrocessos em áreas de política relevantes para a agenda climática.

Mas o Diálogo não foi marcado pelo pessimismo. Ao contrário, registrou-se o avanço, na esfera internacional, de uma dinâmica *bottom up* de internalização das

preocupações climáticas à agenda de atores econômicos relevantes, mesmo que tal processo não elimine a heterogeneidade de posições nos setores públicos e privados em relação ao tema. As recentes evoluções observadas na política europeia e nas negociações entre EUA e China pelo menos evitaram a sensação de paralisia generalizada no enfrentamento do desafio climático. Se Paris abrirá de fato uma nova etapa e produzirá novos instrumentos eficazes para produzir a requerida inflexão na curva de emissões é uma outra questão e em relação a ela pairam mais dúvidas do que certezas otimistas ou pessimistas.

No caso da evolução da agenda climática no Brasil, houve uma constatação de deterioração em relação ao que se alcançara no final da primeira década do século. Ao êxito na redução do desmatamento, segue-se a percepção de que, já em 2013 – e com baixíssimo crescimento econômico – as emissões voltaram a crescer, evidenciando os custos de uma política climática que focou quase que exclusivamente no ataque ao desmatamento. Mesmo na Amazônia – foco central do combate ao desmatamento – a insuficiência do enfoque da política se torna muito claro, ao deixar de lado a agenda que explora as oportunidades verdes e minimiza custos de outras intervenções econômicas na região que não o desmatamento.

Registrou-se continuidade entre os debates do Primeiro e do Segundo Diálogos nacionais, o que reflete, em boa medida, o fato de que muitos participantes estiveram nos dois eventos. Esta constatação, por sua vez, explicita o fato de que os Diálogos Nacionais têm logrado reunir, em suas sessões, um grupo pequeno, mas altamente qualificado e influente na sociedade e no governo brasileiro, de especialistas no tema climático.

Nas duas semanas que se seguiram à realização do Segundo Diálogo, houve intenso intercâmbio de ideias entre os participantes por meio de correio eletrônico. Dois dos participantes divulgaram entre o grupo artigos que seriam publicados em jornal de grande circulação no início de dezembro. Por fim, um dos participantes sugeriu que seria importante organizar um seminário voltado para a análise das interrelações entre as políticas climática, energética, industrial e comercial. As evidências indicam que no Brasil estas políticas têm fortes elos constitutivos, que não são devidamente levados em consideração quando analisadas separadamente.

ANEXO

Participantes do Segundo Diálogo Nacional sobre Crescimento Verde Inclusivo – Brasil (Rio de Janeiro, 21 de novembro de 2014)

Adalberto Veríssimo (IMAZON)

Adílson de Oliveira (IE - UFRJ)

Ana Toni (Greenpeace)

Carlos Rittl (Observatório do Clima)

Carolina Dubeux (COPPE – UFRJ)

Eduardo Viola (UnB)

João Paulo Veiga (USP)

José Tavares de Araújo Jr. (CINDES)

Katarina Costa (CINDES)

Leane Naidin (IRI – PUC Rio)

Marcelo Poppe (CGEE)

Pedro da Motta Veiga (CINDES)

Ricardo Arnt (Revista Planeta)

Sandra Rios (CINDES)

Sérgio Margulis (SAE PR)

Valéria Juno Pena (Banco Mundial – consultora)